

Un régime de préférences tarifaires généralisées pour le Tiers Monde

Germain Denis

Volume 2, numéro 2, 1971

Relations internationales et marchés communs

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700089ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700089ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Denis, G. (1971). Un régime de préférences tarifaires généralisées pour le Tiers Monde. *Études internationales*, 2(2), 231–249. <https://doi.org/10.7202/700089ar>

UN RÉGIME DE PRÉFÉRENCES TARIFAIRES GÉNÉRALISÉES POUR LE TIERS MONDE

par Germain DENIS *

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, en octobre 1970, le texte de la *Stratégie Internationale pour la deuxième décennie pour le développement*. L'un des principaux éléments de cette stratégie vise l'institution d'un traitement préférentiel généralisé, sans réciprocité ni discrimination, en faveur des exportations des pays en voie de développement sur les marchés des pays développés.

L'octroi généralisé d'un traitement commercial privilégié en faveur du Tiers monde revêt une signification historique pour les relations Nord-Sud qui dépasse de beaucoup son aspect tarifaire. En fait, cette question se situe à la croisée des chemins de deux tendances apparemment contradictoires dans l'organisation des relations commerciales : celle visant à leur globalisation et multilatéralisation et celle conduisant à leur régionalisation et fragmentation sur la base de sphères hémisphériques d'influence. Le régime de préférences généralisées aura une influence marquante sur les fondations de l'organisation des échanges internationaux depuis la guerre de même que sur la structure des zones préférentielles existantes, comme celle du Commonwealth.

Dans l'article qui suit, nous tenterons d'abord de situer la question des préférences dans son contexte historique, en revoyant rapidement les caractéristiques et l'évolution des principales zones préférentielles existantes et de l'organisation commerciale multilatérale. Dans une deuxième section, nous analyserons les principaux éléments de cette grande confrontation entre pays développés et pays en voie de développement sur le principe même des préférences tarifaires en tant qu'instrument d'assistance économique, les circonstances qui ont conduit au renversement de la position américaine sur cette question ainsi que la nature du débat sur les différentes modalités d'un régime de préférences généralisées. Nous consacrerons la dernière partie à l'analyse de la nature et des résultats des consultations internationales qui ont été nécessaires pour élaborer les principaux éléments concrets du nouveau régime.

* Chef de la Division du GATT, ministère de l'Industrie et du Commerce (Ottawa).

I. LES PRÉFÉRENCES DANS LEUR CONTEXTE HISTORIQUE

Certains arrangements préférentiels existent entre l'Espagne, le Portugal et leurs territoires d'outre-mer ainsi qu'entre les États-Unis et les Philippines (dont l'élimination progressive est prévue pour 1974), la zone du Canal de Panama et les territoires sous tutelle dans le Pacifique. L'Australie a, de son côté, mis en vigueur un système limité de contingents tarifaires préférentiels en faveur des pays en voie de développement en 1965¹. Ce sont, toutefois, les anciens empires britanniques et français qui ont donné naissance aux principaux régimes commerciaux de nature préférentielle dans la période de l'histoire contemporaine.

La structure de ces zones préférentielles historiques² a été consolidée pendant la période de dépression économique des années 1930 et de protectionnisme commercial mondial précipité par l'adoption du *Smooth-Hawley Act* aux États-Unis. Les gouvernements impériaux ont alors exempté leurs colonies des nouvelles barrières tarifaires et contingentaires à l'importation contre les pays tiers. Des réseaux monétaires, bancaires, d'assurances et d'entreprises communs ainsi que des facteurs non économiques tels qu'une souveraineté politique unique et des affinités linguistiques, culturelles et autres ont aussi exercé une influence marquante. L'accession à l'indépendance politique du Tiers monde africain et asiatique a eu peu d'influence sur la structure économique de ces pays, et la plupart d'entre eux ont choisi de maintenir leurs liens économiques spéciaux et privilégiés avec leurs anciennes métropoles.

Le Commonwealth

L'origine lointaine des « Préférences impériales du Commonwealth » remonte au début du siècle lorsque le gouvernement Laurier a réduit unilatéralement les tarifs canadiens en faveur des exportations britanniques, afin d'atténuer les effets de la politique de protection tarifaire introduite sous le *National Policy* en 1879, tout en satisfaisant aux sentiments pro-impériaux d'une partie de la population. Les premières préférences contractuelles ont été échangées avec les Antilles dès 1912, mais ce n'est qu'avec les Accords d'Ottawa de 1932 que les préférences du Commonwealth ont été institutionnalisées³. Cette institutionnalisation a pris la forme d'une série d'accords commerciaux bilatéraux, soit sur une base contractuelle et réciproque (par exemple, entre le Canada et la Grande-Bretagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou les Antilles), ou d'une façon unilatérale et non réciproque

¹ GATT, *Instruments de base et Documents divers*, 14^e Supp.

² « Problèmes spéciaux du commerce mondial et du développement » (TD/9, volume V), préparé par le Secrétariat de la CNUCED pour la deuxième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (1968).

³ *Commonwealth Preferences*, Commonwealth Secretariat, Marlborough House, London, S. W. 1 (1968).

(par exemple, entre le Canada et la plupart des pays africains du Commonwealth, l'Inde et le Pakistan).

L'institutionnalisation des « Préférences impériales » a provoqué une hostilité farouche des États-Unis qui poursuivaient une politique commerciale basée sur le principe de la non-discrimination et qui considéraient ce geste dans la perspective de la lutte pour la suprématie politique mondiale. Depuis le *Reciprocal Trade Agreements Act* de 1934, les États-Unis ont activement poursuivi l'élimination des « Préférences impériales » en s'engageant sur la voie de la libération multilatérale des échanges internationaux. Quelques années plus tard, ils concluaient des accords commerciaux non discriminatoires avec le Royaume-Uni et le Canada, réduisant ainsi considérablement les marges préférentielles. L'importance économique des préférences du Commonwealth a continué à diminuer dans l'après-guerre sous l'influence de différents facteurs, tels que la réduction progressive des tarifs sous le leadership américain dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), l'importance accrue des barrières non tarifaires et la formation de groupements économiques régionaux, tel que l'Association européenne de libre-échange.

Les avantages commerciaux que les pays en voie de développement du Commonwealth obtiennent des « préférences impériales » varient selon leurs structures économiques et la composition de leurs courants commerciaux. Ces avantages, dont on a tendance à sous-évaluer l'importance, ont été brutalement illustrés lors des premières tentatives de la Grande-Bretagne pour adhérer à la Communauté économique européenne (CEE). C'est ainsi que, par exemple, les préférences accordées par la Grande-Bretagne — et dans une large mesure par le Canada — aux importations de sucre, de bananes, d'agrumes et de rhum sont importantes pour les Antilles ; celles de cacao pour le Ghana et le Nigeria ; celles de tabac pour le Malawi ; celles des produits de l'industrie légère, dont les textiles, pour l'Inde et le Pakistan. Aussi le Ghana, l'Inde, le Pakistan et le Nigeria ont-ils éprouvé de vives inquiétudes pour leurs exportations devant la possibilité que la Grande-Bretagne élimine les préférences du Commonwealth pour adopter le tarif extérieur commun de la CEE ⁴.

C'est devant cette incertitude que certains de ces pays, comme l'Inde et le Pakistan, sont par la suite devenus d'ardents défenseurs de l'idée de préférences commerciales généralisées et non réciproques qui offraient la possibilité d'améliorer les conditions d'accès sur les marchés américains, européens et japonais tout en absorbant les préférences historiques dans un seul système. Pour les pays économiquement moins avancés du Commonwealth, comme les Antilles et l'Afrique, les possibilités de conclure des accords d'association économique avec la CEE ont été sérieusement envisagées pendant les négociations de 1961-63 entre la Grande-Bretagne et la CEE.

⁴ *Common Market*, a monthly Review of European Integration and Economic Development, N° 9, July, 1961.

Les accords d'association de la CEE

Quoique les structures du système préférentiel sous l'ancien empire français aient été différentes de celles du Commonwealth, les circonstances qui ont conduit à leur établissement furent semblables. Leur évolution toutefois s'est faite en sens inverse. En effet, sous les articles 131-136 du Traité de Rome, une convention d'association des colonies des pays-membres de la communauté européenne a été signée pour la période 1958-62. Cette convention stipulait que les préférences existantes seraient étendues à tous les membres signataires. Après que le processus de décolonisation eût abouti à l'accession à l'indépendance politique des anciens territoires européens en Afrique, la Convention de Yaoundé est devenue l'expression du nouveau *partnership* eurafricain.

La première Convention de Yaoundé prévoyait l'établissement de zones de libre-échange entre chacun des pays associés et la CEE en plus d'un programme important d'assistance financière. On peut résumer ainsi les principales dispositions de nature commerciale contenues dans la deuxième Convention de Yaoundé⁵ pour la période de 1970-75 ; (1) traitement préférentiel réciproque visant à l'établissement de zones de libre-échange, avec la reconnaissance du droit des pays associés à protéger l'industrie locale et à négocier des accords d'intégration économique régionale entre eux ou avec d'autres pays africains, sans accorder ces avantages à la CEE ; (2) une réduction des tarifs extérieurs de la CEE sur certains produits tropicaux (café, cacao, huile de palme) réduisant ainsi la marge de discrimination commerciale contre les pays en voie de développement non associés à la CEE ; (3) le droit des pays associés de participer à un système généralisé de préférences tarifaires ; (4) un programme de stabilisation des prix de certains produits primaires, d'assistance à la promotion commerciale et d'encouragement à l'investissement pour accroître la production industrielle des pays associés.

Le volume du commerce mondial affecté par ces accords privilégiés d'association était à l'origine modeste, étant donné la capacité concurrentielle limitée des pays africains concernés et la composition de leurs exportations, c'est-à-dire principalement de produits tropicaux. Ces accords allaient toutefois introduire un élément important de friction et de confrontation dans les rapports internationaux⁶. D'une part, des pays tels que les États-Unis, le Canada, l'Australie et le Japon ont maintenu que l'introduction de nouvelles préférences commerciales dans les pays de la CEE comme l'Allemagne et l'extension de celles existantes dans les pays africains à toute la Communauté était incompatible avec les règles de non-discrimination du GATT et risquait d'affaiblir le système commercial multilatéral. D'autre part, ces accords d'association plaçaient dans une position particulièrement difficile les pays en voie de développement comme ceux de l'Amérique latine qui ne profitaient d'aucun traitement de faveur sur les marchés mondiaux ainsi que

⁵ Europe, Agence internationale d'information pour la presse, bulletin N° 540, 5 août 1969.

⁶ Communauté Économique Européenne — « Accords d'association avec les États africains et malgache et les pays et territoires d'outre-mer », rapport du Groupe de travail adopté par les Parties Contractantes du GATT le 4 avril 1966, *Instruments de base et Documents divers*, 12° Supplément.

les pays pour lesquels la CEE était un marché important pour l'un ou l'autre de leurs principaux produits d'exportation (par exemple, le cacao dans le cas du Ghana et du Nigeria).

La croissance rapide des accords préférentiels négociés par la CEE depuis quelques années a démontré l'importance internationale du pôle d'attraction exercée par la plus grande entité marchande du monde que constitue maintenant l'Europe commerciale unifiée. En plus des 18 pays signataires de la Convention de Yaoundé, les pays suivants ont déjà négocié des accords préférentiels : la Grèce (1961) ; la Turquie (1963) ; le Nigeria (1966, mais jamais ratifié) ; le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda (1968) ; la Tunisie et le Maroc (1969) ; l'Espagne et Israël (1970). D'autres semblent parvenus à un stade plus ou moins avancé dans les négociations : l'Égypte, le Liban, Malte, l'Algérie et la Lybie. Avec l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE des solutions similaires pourraient être envisagées pour tous les pays africains du Commonwealth et les Antilles britanniques. Même un pays comme le Ghana qui, sous le gouvernement Nkrumah, dénonçait ces accords d'association comme le prolongement d'une politique coloniale déguisée et comme une entrave au développement du panafricanisme, attend patiemment son tour. En fait, un arrangement privilégié avec la CEE constitue pour de nombreux pays en voie de développement la meilleure façon de surmonter les obstacles commerciaux — surtout dans le domaine tropical — autour de la CEE et de profiter de sa croissance économique.

La Communauté défend son réseau d'accords d'association et d'arrangements préférentiels en les classifiant en trois catégories distinctes⁷ : (a) ceux avec les pays européens comme l'Espagne qui ne peuvent devenir membres à part entière de la CEE ; (b) ceux avec les pays-membres de la Convention de Yaoundé ou avec les pays africains du Commonwealth qui désirent devenir partenaires associés à la CEE ; et (c) ceux avec les pays du Maghreb dont les droits découlant de leurs « liens spéciaux » avec l'un des membres de la CEE sont reconnus dans les protocoles annexés au Traité de Rome. Selon la CEE, il lui est économiquement et politiquement impossible de refuser à d'autres pays méditerranéens, comme la République arabe unie, Israël et le Liban, un traitement semblable sans rompre l'équilibre et accroître les facteurs d'instabilité dans cette partie du monde.

Plusieurs pays craignent sérieusement les possibilités que le réseau d'accords préférentiels de la CEE accroisse les risques de polarisation des relations commerciales internationales sous forme de sphères hémisphériques d'influence dont les centres de gravité seraient la CEE, les É.-U. et possiblement le Japon. Les pays latino-américains ont exercé depuis plusieurs années des pressions sur les États-Unis afin que ceux-ci acceptent de créer leur propre régime de préférences commerciales régionales en contrepartie au réseau d'accords discriminatoires mis sur pied par la CEE. C'est ainsi que, dans une communication aux présidents des républiques américaines, en 1965, le Comité interaméricain sur l'Alliance pour le Progrès indiquait :

⁷ *Europe*, Agence internationale d'information pour la presse, bulletins du 19 et 27 février et du 16 avril 1969.

Although we are opposed to the creation of spheres of influence, we recommend for urgent consideration a policy of transitory, defensive measures to compensate for such preferences. It is inequitable for the products of some of the developing countries to enjoy preferences outside the hemisphere plus non-discriminatory access to the United States market. A policy to compensate for such discrimination against Latin America should be worked out pragmatically, on a commodity by commodity basis, with provisions which would facilitate return to non-discriminatory trade as discriminating practices are removed elsewhere.

La tendance à la régionalisation des échanges commerciaux entre les pays du Tiers monde et les pays industrialisés a contribué à accroître les sentiments de frustration et les forces protectionnistes aux États-Unis qui n'ont pas caché, à certaines occasions, leur intention d'avoir recours à des représailles commerciales contre la CEE⁸. De son côté, le Canada semble de plus en plus inquiet devant les perspectives d'isolement progressif et les risques d'être entraîné complètement dans l'orbite américaine. Au mois de novembre 1970, le ministre de l'Industrie et du Commerce, Jean-Luc Pépin, déclarait :

Nous sommes préoccupés de la prolifération d'arrangements préférentiels négociés par la CEE avec un grand nombre de pays africains et méditerranéens. Il y a un risque sérieux que l'adhésion éventuelle du Royaume-Uni à la CEE donnera naissance à des arrangements discriminatoires similaires avec de nombreux pays en voie de développement du Commonwealth. La discrimination sur une base hémisphérique aboutirait à une concentration de l'activité économique dont seuls quelques blocs profiteraient pour étendre leur sphère d'influence économique⁹.

Le multilatéralisme

La recherche de solutions sur la voie de la libéralisation multilatérale des échanges internationaux représente l'autre grande tendance de l'après-guerre. En effet, l'organisation commerciale mondiale s'est faite sous le régime de l'égalité de traitement juridique incorporé dans le GATT. Celui-ci est basé sur les règles fondamentales de non-discrimination et de réciprocité, garanties par la clause du traitement de la nation la plus favorisée, même si de nombreuses exceptions existent déjà avec la sanction du GATT. Si le GATT a donné valeur légale et de négociabilité aux préférences existantes au moment de son entrée en vigueur en 1947 — principalement le Commonwealth et la Communauté française —, il a par ailleurs banni toutes nouvelles préférences commerciales qui ne conduiraient pas à la formation de groupements économiques régionaux sous forme de marchés communs ou de zones de libre-échange.

Les premiers efforts concertés importants par les pays membres du GATT pour favoriser, sur une base multilatérale, l'expansion du commerce des pays en voie de développement, ont conduit à l'adoption par la réunion ministérielle de mai 1963 d'un « programme d'action » en huit points. Les principales recommandations relatives aux droits de douane visaient : l'admission en franchise des produits tropicaux, l'élimination des droits de douane sur les produits primaires,

⁸ *The Journal of Commerce*, 24 novembre 1969 ; voir aussi *le Devoir*, 14 mars 1970.

⁹ « Le commerce du Canada avec les pays en voie de développement », discours prononcé à l'Université de Windsor, par le ministre de l'Industrie et du Commerce, 6 novembre 1970.

la réduction et la suppression des obstacles tarifaires qui entravent les exportations de demi-produits et de produits ouvrés en provenance des pays peu développés. Les résultats de ce « programme d'action » ont largement déçu les espoirs qu'il avait créés ¹⁰.

Sous la pression des événements, toutefois, — tels que l'accession de nombreux pays du Tiers monde (plus de 70) au GATT et la création de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) qui, pour un moment, semblait devoir devenir la grande rivale de ce dernier, — les pays occidentaux ont accepté le principe de la non-réciprocité dans leurs rapports commerciaux avec le Tiers monde. C'est ainsi que l'une des règles pour la conduite des négociations Kennedy (1964–67) a pris la forme d'un effort spécial des pays développés pour réduire les tarifs sur les produits d'intérêt particulier aux exportateurs des pays en voie de développement sans attendre une équivalence dans les concessions réciproques ¹¹. Ces réductions tarifaires devaient, toutefois, être étendues sur une base non discriminatoire à tous les pays bénéficiant du traitement de la nation la plus favorisée. Des progrès importants ont été réalisés dans cette direction pendant les négociations Kennedy, surtout en ce qui concerne les produits tropicaux et les matières premières industrielles.

II. UN GRAND DÉBAT

C'est devant deux phénomènes historiques apparemment contradictoires, la régionalisation et la multilatéralisation des rapports commerciaux Nord-Sud, que la question des préférences généralisées s'est posée. Lorsque le « groupe des 77 » pays en voie de développement à la première conférence de la CNUCED, en 1964, a présenté une résolution visant à obtenir, temporairement et sans réciprocité, sur les marchés de tous les pays développés, la franchise totale des droits de douane, un grand débat doctrinal s'est engagé. Des préférences devaient être accordées, dans la mesure du possible, sans discrimination en faveur de tous les pays en voie de développement pour tous les articles semi-finis et manufacturés. Quant aux préférences existantes, elles devaient être supprimées au fur et à mesure que d'autres mesures internationales assureraient aux pays bénéficiaires des avantages au moins équivalents ¹².

Les pays occidentaux se sont retrouvés dans des positions entièrement différentes relativement à l'acceptation du principe ainsi qu'aux modalités d'un éventuel système de préférences généralisées ¹³. Les États-Unis en ont carrément rejeté

¹⁰ Conclusions et résolutions adoptées à la réunion ministérielle des Parties Contractantes du GATT le 21 mai 1963, *Instruments de base et Documents divers*, 12^e Supplément.

¹¹ Résolution adoptée à la réunion du Comité des négociations commerciales Kennedy à l'échelon ministériel, *Instruments de base et Documents divers du GATT*, 13^e Supplément.

¹² Principe général N° 8 de l'Acte final adopté par la première conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 1964.

¹³ Délibérations de la première conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (1964), E/Conf. 46/141/ Vol. II et IV.

le principe ; la CEE était disposée à accorder des préférences sélectives (Plan Brasseur) quant aux produits et aux pays bénéficiaires ; la Grande-Bretagne était prête à généraliser le système du Commonwealth si tous les pays développés agissaient de concert, et les pays du Commonwealth étaient d'accord ; le Japon a adopté une attitude ambiguë alors que le Canada, se référant à son expérience dans le Commonwealth, a exprimé un profond scepticisme quant aux avantages de la discrimination commerciale pour aider les pays du Tiers monde.

Les objectifs du nouveau régime préférentiel tels que fixés par la Résolution 21 ¹⁴, adopté à la deuxième Conférence de la CNUCED à New Delhi en 1968, sont l'accroissement des recettes à l'exportation, la promotion industrielle et l'accélération du rythme de croissance économique des pays en voie de développement. Il aura fallu au moins cinq ans pour développer un degré de consensus entre les pays développés et les pays en voie de développement qui permettent l'acceptation unanime de ces objectifs. Pourquoi ? Les arguments relativement aux avantages et aux inconvénients de la discrimination commerciale, en tant qu'instrument d'assistance économique, étaient de taille.

Les arguments politico-économiques

Tous les arguments pour l'extension de préférences tarifaires du Nord au Sud sont fondés sur le désir de favoriser l'industrialisation et la diversification des exportations des pays du Tiers monde. Un traitement préférentiel encourageait cette industrialisation en étant une prime à l'investissement dans les pays du Sud et en offrant aux industries naissantes de ces régions l'assistance nécessaire pour devenir internationalement compétitives grâce aux possibilités de production avec économies d'échelle découlant de l'ouverture de nouveaux marchés. Plusieurs pays en voie de développement ont atteint les limites des possibilités offertes par une politique protectionniste de substitution à l'importation qui conduit à des coûts de production de plus en plus élevés.

Il s'agit d'un argument fondamentalement en faveur d'une accélération de la libéralisation commerciale qui s'est poursuivie dans l'après-guerre principalement sur une base multilatérale. Les avantages de cette libéralisation commerciale, toutefois, n'ont pas été distribués également parce que les produits à faible technologie comme les textiles, qui intéressent particulièrement les pays en voie de développement, ont largement été exclus des négociations antérieures. Même si d'autres négociations multilatérales devaient avoir lieu en incluant ces produits dits traditionnels, les pays en voie de développement ne seraient pas assurés d'une égalité de traitement avec les producteurs nationaux et ceux à l'intérieur de vastes marchés multinationaux comme ceux de la CEE, à moins que la franchise douanière totale soit accordée. Le degré de protection tarifaire effective est aussi généralement plus élevé que le taux nominal — environ 8 à 12% en moyenne — parce

¹⁴ JOHNSON, H. G., *Economic Policies Towards Less Developed Countries*, The Brooking Institutions, 1967, Chapitre VI ; PINCUS, John, *Trade, Aid and Development*, McGraw-Hill, 1968, chapitre 6 ; délibérations de la CNUCED et du GATT.

que la protection s'applique à la valeur ajoutée qui s'accroît généralement avec le niveau de transformation industrielle.

Plusieurs ont considéré la question des préférences commerciales en tant qu'instrument d'assistance financière dont le montant équivaldrait, en principe, à la valeur des douanes que les pays importateurs acceptent de ne plus prélever. Ce serait là une méthode politiquement facile pour les pays donneurs d'accroître leur volume d'aide. Ce transfert financier est analogue à une subvention aux producteurs dans les pays exportateurs qui peuvent ainsi réduire leurs prix pour améliorer leur position concurrentielle. En pratique, toutefois, cet avantage concurrentiel est limité dans la mesure où les industries domestiques dans les pays en voie de développement sont tellement peu concurrentielles internationalement qu'un avantage de prix de l'ordre de 8 à 12% est marginal, et où les producteurs dans les pays développés bénéficient eux-mêmes d'une marge de profits suffisante pour abaisser leurs prix. Dans un tel cas, les consommateurs dans les pays développés seraient les véritables bénéficiaires de nouvelles préférences tarifaires.

Les arguments contre les préférences ne manquent pas. En plus de celui de l'importance marginale des tarifs dans la position concurrentielle des pays en voie de développement, il y a celui que les préférences tendent à promouvoir et à perpétuer l'inefficacité économique de l'allocation des ressources en encourageant les producteurs internationalement moins compétitifs. D'autres sont à l'effet qu'il serait beaucoup plus rationnel et plus simple administrativement d'avoir recours à d'autres instruments de politique économique tels que les subventions à la production ou une dépréciation des taux de change.

Il faut mentionner aussi que l'octroi de préférences risque de rendre plus difficiles d'autres négociations multilatérales, puisqu'une réduction multilatérale des tarifs tend inévitablement à annuler les avantages concurrentiels en éliminant les marges préférentielles. Le caractère temporaire d'un système généralisé vise à diminuer ces risques. Une variante de cet argument est que l'affaiblissement du multilatéralisme par la création de discriminations tarifaires sur une vaste échelle n'est pas à l'avantage des partenaires commerciaux en position de négociation relativement faible.

Un autre argument, de nature plutôt politique celui-là, est que les préférences commerciales risquent de créer des frictions politiques importantes entre les pays développés relativement aux modalités du régime préférentiel et au partage des fardeaux pour les industries domestiques et exportatrices. En effet, selon certaines estimations, plus de 50% de l'augmentation des exportations des pays en voie de développement sous un tel système proviendrait d'une distorsion des courants commerciaux existants. En ce qui concerne les relations Nord-Sud, elles ne seront pas nécessairement améliorées, puisque de nombreux pays en voie de développement devront partager leurs conditions d'accès privilégié dans certains marchés industrialisés.

De plus, l'introduction de préférences tarifaires non réciproques risque d'accroître le degré de dépendance du Sud sur le Nord au lieu de le diminuer, quoiqu'on puisse concevoir une certaine réciprocité économique dans la mesure où un accroissement des devises d'exportations par les pays en voie de développement

pourrait leur permettre d'accroître leurs importations en provenance des pays industrialisés. De plus, un système généralisé ne contient pas les mêmes risques d'hégémonie du Nord sur le Sud que la création de systèmes régionaux.

Malgré tous les arguments pour ou contre l'idée de préférences généralisées, la décision de procéder à la mise en vigueur d'un tel système apparaît comme le résultat d'un jugement politique qui revient à peu près à ceci : puisque les pays en voie de développement désirent des préférences commerciales généralisées, et étant donné le désir des pays développés de les assister dans leurs efforts d'industrialisation, aussi bien élaborer un tel système préférentiel tout en essayant d'en minimiser les inconvénients.

Renversement de la position américaine

Ceci est illustré par le fait que les discussions internationales ont conservé l'allure d'un combat idéologique mené par le Tiers monde et d'un grand débat intellectuel jusqu'en 1967, lorsque le président Johnson a annoncé qu'il envisageait de modifier la position américaine traditionnelle. Par la Déclaration des Présidents d'Amérique réunis en 1967 à Punta del Este, dans le cadre de l'Organisation des États Américains, les États-Unis acceptaient :

- (1) to consider together possible systems of general non-reciprocal preferential treatment for exports of manufactures and semi-manufactures of the developing countries, with a view to improving the conditions of the Latin-American export trade ;
- (2) to undertake a joint effort in all international institutions and organizations to eliminate discriminatory preferences against Latin American exports.

Cette position a été confirmée par le président Nixon qui a indiqué qu'un système libéral de préférences serait un des éléments de sa nouvelle association avec l'Amérique latine ¹⁵.

Il est important de noter l'audience choisie par l'administration américaine pour annoncer ce changement d'attitude. En effet, en acceptant d'envisager des préférences commerciales généralisées pour les pays du Tiers monde, l'administration américaine répondait favorablement aux demandes pressantes du continent sud-américain. En même temps, toutefois, elle indiquait clairement la préférence américaine pour une solution multilatérale à une solution régionale, tout en posant une condition fondamentale : l'élimination des préférences existantes y inclus celles dont bénéficient certains pays développés sur les marchés de quelques pays moins développés (par exemple, la CEE dans les pays associés, le Canada dans les Antilles).

Il faut aussi se rappeler la vive déception exprimée par les pays en voie de développement devant les résultats des négociations Kennedy dans des secteurs comme les textiles et les produits agricoles. Puisque d'autres négociations multilatérales du type Kennedy n'étaient pas prévues avant plusieurs années, les États-Unis n'avaient effectivement que trois choix pour répondre aux revendications du

¹⁵ President Nixon's Speech on Latin America before the Inter-American Press Association, October 31, 1969.

Tiers monde (*trade not aid*) : (1) des concessions tarifaires unilatérales qui, à cause du principe de la non-discrimination sous le GATT, auraient dû être accordées également aux pays industrialisés ; (2) un accord commercial régional avec l'Amérique latine — qui impliquerait une discrimination à l'égard des pays asiatiques et ne ferait qu'accroître la prolifération d'arrangements préférentiels sélectifs. De plus, un système régional comportant certains éléments de réciprocité pourrait être interprété comme une tentative des États-Unis pour accroître leur hégémonie sur le sous-continent ; (3) un système généralisé de préférences tarifaires dont le fardeau serait partagé par tous les pays industrialisés et qui permettrait de contenir les pressions grandissantes exercées sur le système commercial multilatéral par la prolifération des accords d'association négociés par la CEE avec de nombreux pays en voie de développement.

Il est important de rappeler que, selon plusieurs, la décision américaine de participer à un système de préférences commerciales généralisées visait également à regagner le prestige et la crédibilité en leur leadership qui avaient été sérieusement ébranlés lors de la première conférence de la CNUCED. Cet impératif politique était d'autant plus important que, depuis quelques années, le Congrès avait fortement limité le programme d'assistance financière au Tiers monde. La crainte que ce même Congrès refuse d'approuver la participation américaine à un système de préférences généralisées a été, toutefois, une importante source d'incertitudes pendant toute l'élaboration du système. Cette crainte était fondée non seulement sur les hésitations à abandonner le principe de non-discrimination à la base de la politique commerciale américaine depuis près de deux siècles, mais aussi sur la remise en question dans plusieurs milieux des avantages du libre-échangeisme. Cette attitude s'est manifestée par une intensification des pressions protectionnistes depuis quelques années à la suite des préoccupations relatives : (1) aux déficits persistants de la balance des paiements ; (2) aux problèmes créés par une forte augmentation des importations de produits traditionnels comme les textiles et les chaussures en provenance des pays à bas salaires, particulièrement ceux de l'Asie ; (3) à l'intensification de la concurrence internationale par les industries européennes et japonaises dans les domaines technologiquement plus avancés de l'automobile, de l'électronique, de l'acier, et de la chimie ; et (4) aux pratiques commerciales restrictives (e.g. politique agricole de la CEE, contingents japonais à l'importation accompagnés du contrôle des investissements étrangers) ou discriminatoires (e.g. accords d'association de la CEE).

Ces préoccupations quant à la réaction du Congrès et des pressions protectionnistes limitèrent sérieusement la liberté d'action des États-Unis pour éliminer les préférences Nord-Sud sélectives existantes en les absorbant dans un système généralisé. En effet, ces possibilités dépendent directement de l'ampleur des nouvelles réductions tarifaires, des produits admissibles au traitement privilégié, du nombre d'exceptions ainsi que de l'existence ou non de limitations concernant le volume ou la valeur des importations privilégiées. Ceci explique l'importance des différentes modalités d'un arrangement tarifaire préférentiel généralisé en faveur du Tiers monde. Cet aspect de la question des préférences a aussi donné lieu à une confrontation organisée, principalement entre les pays donneurs eux-mêmes.

Les modalités d'un système généralisé

Il convient de souligner qu'il existe une très grande variété de méthodes pour octroyer un traitement tarifaire préférentiel. Il n'y a pas lieu d'entrer dans les détails techniques de la question, qui ont été traités sous tous leurs aspects par le Comité spécial de la CNUCED sur les préférences pendant ses nombreuses réunions entre 1965-1968 ¹⁶. Il est utile, toutefois, de distinguer fondamentalement entre un système multilatéral comportant une grande mesure d'uniformité et de non-discrimination commerciale, et un système bilatéral et sélectif quant aux produits couverts et aux pays participants. Ce dernier système, qui fut connu comme le « Plan Brasseur » soumis par les gouvernements français et belge ¹⁷, n'a retenu l'appui que d'un petit nombre de pays à cause de sa complexité et de son caractère discriminatoire. Il est important de le rappeler parce que certains éléments de sélectivité furent retenus par la CEE pendant les discussions sur les principales méthodes d'application d'un système multilatéral et généralisé.

Il existe deux principaux types de système généralisé de préférences. Le premier consiste à accorder une exemption ou un abaissement de droit de douanes sous la réserve générale du recours à une « clause de sauvegarde » en cas de préjudice grave à une industrie nationale ou à une industrie exportatrice d'un pays tiers. En général, cette formule se rapproche de la demande des pays en voie de développement eux-mêmes. Les principaux tenants d'un tel système commun et uniforme ont été les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada. Le deuxième consiste à accorder des contingents tarifaires à droit nul ou réduit, la quantité des importations bénéficiant d'avantages tarifaires étant déterminée à l'avance, ce qui assure un fonctionnement automatique de la clause de sauvegarde. La CEE et le Japon ont été les principaux tenants de cette formule.

L'une et l'autre formules ont leurs avantages et leurs inconvénients ¹⁸. En principe, la formule de la « clause de sauvegarde » représente l'approche libérale tandis que celle des « contingents tarifaires » représente l'approche protectionniste. En pratique, cette question est très complexe puisque tous les éléments d'un système sont fortement reliés et interdépendants. Par exemple, le choix des pays bénéficiaires et le nombre d'exemptions sous la couverture des produits sont des éléments aussi importants que l'ampleur des réductions tarifaires. La libéralité de l'un ou de l'autre système dépend de la composition de son ensemble. Leurs mérites respectifs peuvent se juger à la capacité d'offrir un accès maximum sur les marchés industrialisés pour les produits des pays bénéficiaires tout en offrant aux producteurs des pays donneurs une protection suffisante en cas de perturbation ou de menace de perturbation de marché.

Sous un système de préférences avec clause de sauvegarde conventionnelle,

¹⁶ Rapports du Comité spécial de la CNUCED sur les préférences et du deuxième Comité de la deuxième Conférence (TD/88, mars 1968).

¹⁷ Délibérations de la première conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (1964), volume VI, pp. 23-25.

¹⁸ Rapport du Groupe spécial de l'OCDE sur le commerce avec les pays en voie de développement, reproduit par la CNUCED sous la cote TD/56.

il n'y a pas de limitations initiales du volume des importations privilégiées, mais les pays donneurs peuvent retirer certaines concessions, d'une façon totale ou partielle, temporairement ou d'une façon permanente, *a priori* ou *a posteriori*, sujet à certains critères définissant les circonstances. D'où son apparente simplicité technique. Un tel système contient toutefois dans son application des éléments potentiellement autodestructeurs ou, tout au moins, d'incertitude pour les pays bénéficiaires. Il y a en effet le risque que les pays donneurs aient recours d'une façon abusive à la clause de sauvegarde en plus des exemptions initiales, eu égard au fait qu'il s'agit d'un système non réciproque — donc de concessions unilatérales — ce qui en retour peut conduire d'autres pays donneurs à prendre des actions similaires pour maintenir l'équilibre du système.

Le système des contingents tarifaires a l'avantage de la clarté, étant donné que le volume d'importations privilégiées est fixé et connu à l'avance et, qu'en principe, il ne nécessite aucune exception. Les pays bénéficiaires sont assurés que le traitement privilégié ne sera pas soudainement retiré pour des raisons de dislocation de marché, alors que les producteurs nationaux et ceux des pays tiers donneurs, pour leur part, savent que les importations préférentielles ne dépasseront pas un niveau donné. De plus, sous un tel système, il est possible de prévoir des contingents spéciaux pour les pays bénéficiaires les moins avancés et d'assurer les pays bénéficiant déjà de certaines préférences, comme les pays associés à la CEE et ceux du Commonwealth, que leurs intérêts ne seront pas lésés. La gestion de contingents tarifaires soulève toutefois de nombreux problèmes techniques et administratifs. Il suffit de mentionner la difficulté de fixer le volume des importations préférentielles à un niveau raisonnable et non arbitraire. Par exemple, est-il préférable de fixer le pourcentage d'une façon uniforme ou variable selon les produits, et en fonction des importations globales, de la consommation ou de la production nationale ? Un système généralisé de contingents tarifaires comporte des éléments de sélectivité et de discrimination à l'égard des producteurs des pays en voie de développement les plus efficaces et compétitifs. À cause des conditions particulières à chaque pays donneur, un tel système peut aussi rendre très difficile un partage équitable du fardeau imposé par les importations privilégiées tout en risquant de devenir un dangereux précédent commercial.

III. CARACTÉRISTIQUES ET RÉSULTATS DES CONSULTATIONS INTERNATIONALES

Il aura fallu plusieurs années de consultations internationales très difficiles au sein de la CNUCED, de l'OCDE et du GATT pour développer un consensus minimum sur la question des préférences. En fait, cette période s'est située particulièrement entre la première conférence de la CNUCED en 1964 jusqu'à la parution du rapport Pearson en 1969 qui a, en quelque sorte, clos le débat de principes en recommandant que les pays développés mettent en vigueur le plus tôt possible un régime généralisé et non réciproque de préférences tarifaires pour le Tiers monde. Les consultations ont eu lieu essentiellement à deux niveaux diffé-

rents : entre pays bénéficiaires et donateurs d'une part, entre pays donateurs eux-mêmes d'autre part.

Consultations entre pays donateurs et bénéficiaires

Nous avons déjà mentionné l'importance des discussions dans le cadre de l'OEA sur la position américaine. Les réunions officielles ou non du Commonwealth et celles entre la CEE et ses pays associés ont joué un rôle analogue relativement aux préférences existantes. Mais c'est la CNUCED et ses organes subsidiaires — le Conseil sur le Commerce et le Développement, le Groupe spécial sur les préférences — qui, sous le leadership de son premier Secrétaire général, le Dr Raúl Prebisch, ont servi de principal forum pour les consultations entre pays développés occidentaux et ceux du Tiers monde.

Dès la première conférence de la CNUCED, en 1964, ces consultations ont pris l'allure d'un combat idéologique mené par les pays du Tiers monde, avec l'appui des pays de l'Est, pour obtenir l'égalité économique avec les pays occidentaux. La confrontation Nord-Sud fut effectivement l'occasion d'une remise en question des rapports commerciaux Ouest-Sud, parce que les pays de l'Est ont refusé de discuter, dans le cadre de la CNUCED, leurs programmes d'assistance économique. La confrontation a donc eu lieu entre, d'une part, le « Groupe des 77 » c'est-à-dire le Groupe A (Amérique latine) et le Groupe C (Afrique et Asie) et, d'autre part, le Groupe B c'est-à-dire les pays occidentaux plus le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le Groupe D (Europe de l'Est) demeurant un spectateur intéressé.

Le front commun présenté par le « Groupe des 77 » — expression à la fois symbolique et concrète de son unité et de sa solidarité à l'ère postcoloniale — a permis d'accroître le pouvoir de persuasion des pays du Tiers monde pendant les longs débats doctrinaux sur les avantages et les inconvénients des préférences commerciales en tant qu'instrument de développement économique. Il est toutefois devenu une source de rigidité au niveau des discussions relatives aux différents éléments concrets du régime préférentiel parce que son unité, principalement d'ordre tactique, tendait à camoufler les divergences d'intérêts plutôt qu'à les éliminer. Le plus petit dénominateur commun nécessaire à la présentation d'un front commun par le « Groupe des 77 » a eu tendance à devenir la somme des revendications — souvent contradictoires — de ses parties composantes, comme ce fut le cas pour la Charte d'Alger qui a servi de document fondamental pour les délibérations de la Conférence de New Delhi.

Consultations entre pays donateurs

L'atmosphère de confrontation régnant dans le cadre de la CNUCED étant peu propice au développement d'un consensus entre pays donateurs, ceux-ci ont choisi un autre forum international pour coordonner leurs positions. Le GATT apparaissait comme le choix logique à cause de sa longue expérience dans les négociations commerciales et parce que les nouvelles préférences s'attaquaient aux

principes de non-discrimination et de réciprocité sur lesquels est fondée l'organisation commerciale internationale. Les pays donneurs ont toutefois préféré garder le GATT à distance et choisir le cadre de l'OCDE pour l'élaboration du système. Cette attitude reflétait les doutes sérieux de plusieurs parties contractantes quant à la sagesse d'engager le prestige du GATT dans une aventure dont les résultats étaient pour le moins incertains, et qui pourraient affaiblir le cadre commercial multilatéral qu'il était chargé de protéger. D'ailleurs il ne s'agissait pas de négociations commerciales au sens traditionnel puisqu'on demandait aux pays industrialisés de faire des concessions tarifaires unilatérales et discriminatoires. Il ne semblait pas non plus de bonne politique de choisir le GATT alors que beaucoup de pays en voie de développement le considéraient comme le *rich men club* et que la CNUCED semblait vouloir rivaliser avec lui en tant qu'organisation commerciale mondiale.

Alors que la composition du GATT et de la CNUCED se ressemblait de plus en plus, les membres de l'OCDE correspondaient assez fidèlement à la composition du Groupe B dans la CNUCED. L'OCDE ayant déjà acquis une certaine expérience commerciale pendant la période de libéralisation des échanges intra-européens dans l'après-guerre, il présentait aussi les bases d'une alternative valable au cas où les pays en voie de développement tenteraient de forcer des décisions dans le GATT par la règle de la majorité. Il faut ajouter que les arguments en faveur des préférences n'étaient pas seulement de nature commerciale puisqu'il s'agissait d'appuyer politiquement les pays en voie de développement dans leurs efforts d'industrialisation. C'est donc au sein d'un groupe ad hoc du comité des échanges de l'OCDE que les pays occidentaux ont coordonné leurs positions sur la question des préférences même s'ils doivent obtenir une dérogation de leurs obligations commerciales incorporées dans le GATT avant de les mettre en vigueur.

Les premiers déblocages sur les questions de principe ont été réalisés lors de la réunion du Conseil ministériel de l'OCDE en 1967 qui a accepté le texte d'une déclaration conjointe par les pays occidentaux lors de la Conférence de New Delhi, en 1968. Les bases communes de cette déclaration conjointe qui fut préparée par un groupe spécial composé des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Allemagne étaient, en réalité, bien modestes. Elles se limitaient pour l'essentiel à la reconnaissance que des préférences tarifaires peuvent « aider les pays en voie de développement à accroître leurs recettes d'exportation et contribuer ainsi à accélérer le rythme de leur croissance économique ¹⁹ ». Même après plusieurs années de consultations, les pays occidentaux n'avaient pas alors réussi à surmonter leurs divergences relativement aux modalités du système préférentiel généralisé.

Un partage équitable du fardeau

La première difficulté fut reliée à la nécessité de concevoir les arrangements préférentiels de façon à répartir équitablement et d'une façon comparable entre

¹⁹ *Ibid.*

les pays donneurs l'élargissement des possibilités d'importation sur leurs marchés et à tenir compte de leurs effets sur les exportations des pays tiers. La répartition équitable du fardeau aurait probablement été facilitée par l'adoption d'un système commun et uniforme par tous les pays participants, mais les tenants d'un système avec clause de sauvegarde et ceux d'un système avec contingents tarifaires n'ont pas réussi à rapprocher suffisamment leurs positions pour y arriver. De plus, les intérêts à réconcilier étaient trop divergents²⁰.

C'est ainsi que, par exemple, les États-Unis ont voulu exclure du système les produits textiles, les chaussures et le pétrole. Le Japon a désiré protéger son industrie légère, qui est fortement compétitive avec celle des pays asiatiques en voie de développement, tant sur son marché domestique que sur ceux d'exportation. La CEE a voulu protéger ses industries domestiques dites sensibles et l'accès privilégié sur ses marchés des pays associés en choisissant un régime sous lequel l'accès préférentiel généralisé serait limité par des plafonds calculés pour chaque produit. Les pays exportateurs de matières premières, comme l'Australie et le Canada, ont demandé qu'à ces produits on accorde la franchise de façon multilatérale. La Grande-Bretagne et le Canada dont les marchés acceptent déjà une large proportion des importations de produits à bas prix ont cherché à s'assurer que les autres marchés, principalement européens, soient plus accessibles aux exportateurs de ces produits.

Les préférences existantes

Le deuxième ordre de difficultés qui ont surgi entre pays de l'OCDE pendant l'élaboration du nouveau régime préférentiel a eu pour cause l'insistance des États-Unis pour que la mise en vigueur de ce régime soit accompagnée par l'élimination des préférences existantes. Il s'agit d'une question essentiellement à deux volets : d'une part, il y a les avantages commerciaux obtenus par les pays en voie de développement du Commonwealth ou associés à la CEE sur les marchés des pays industrialisés du Commonwealth ou de la CEE ; d'autre part, il y a le traitement privilégié accordé par certains de ces mêmes pays en voie de développement aux membres développés du Commonwealth ou à la CEE : ce sont les préférences dites inverses.

En ce qui concerne les préférences actuelles sur certains marchés industrialisés, elles seront largement absorbées par le régime généralisé pour ce qui est des produits industriels manufacturés, sauf ceux qui ont été exclus par les pays donneurs. C'est ainsi que la CEE et le Royaume-Uni ont offert la franchise douanière et que le Canada a offert d'étendre le régime du Commonwealth à tous les pays du Tiers monde. D'une façon générale, ce développement permettra d'éliminer la discrimination contre les exportateurs latino-américains. Il ne permettra pas, toutefois, à des pays comme la Grande-Bretagne et le Canada de se libérer du poids des importations à bas prix, comme les textiles et les chaussures, en prove-

²⁰ Les offres des pays développés sont contenues dans la série TD/B/AC.5 de la CNUCED ; pour le Canada, voir aussi le communiqué du ministère des Affaires extérieures, N° 68, 21 septembre 1970.

nance du Commonwealth parce que les États-Unis ont exclu ces produits de leur liste de préférences commerciales. De plus, les préférences sélectives continueront à exister pour de nombreux produits tropicaux qui demeurent une source importante de recettes d'exportation pour les fournisseurs privilégiés d'Afrique et des Caraïbes qui ne sont pas internationalement compétitifs avec ceux d'Amérique latine.

La proposition américaine indique que les pays en voie de développement qui n'auront pas éliminé, sur une période de cinq ans, les préférences inverses qu'ils accordent à d'autres pays donneurs se verront refuser les avantages des préférences généralisées sur le marché américain. Cette condition américaine répond à trois ordres de préoccupations : (1) la crainte que le Congrès refuse d'approuver un régime généralisé de préférences à moins que les pays bénéficiaires ne cessent de traiter les exportations américaines d'une façon discriminatoire ; (2) la conviction que ces préférences inverses ne sont pas dans l'intérêt des pays en voie de développement eux-mêmes et (3) le principe que les préférences généralisées ne sont pas réciproques. Si les États-Unis ont obtenu l'appui de principe des pays nordiques et du Japon dans leur croisade contre les préférences inverses, les autres pays donneurs tels que la CEE, le Royaume-Uni et le Canada ont toutefois manifesté une solide résistance pour trois raisons principales : (1) la demande américaine équivaut à exiger une réciprocité ; (2) il s'agit d'une question dont la réponse demeure entre les mains des pays en voie de développement ; (3) les préférences inverses ne sont qu'un élément dans les accords bilatéraux entre pays immédiatement concernés et leur élimination pourrait affecter l'existence de certains autres avantages accordés à ces pays (par exemple, le programme d'assistance sous la Convention de Yaoundé). De plus dans le cas des préférences dont l'existence est légalement reconnue sous le GATT, leur élimination sans compensation équivaudrait à changer unilatéralement l'équilibre des concessions commerciales.

En fait, si les États-Unis insistent pour appliquer rigoureusement leur condition relativement aux préférences inverses et que les pays en voie de développement concernés ne s'y conforment pas, à peu près tous les pays d'Afrique, du Moyen-Orient, des Antilles et certains pays asiatiques se verront refuser les avantages des préférences généralisées sur le marché américain. Cette question illustre bien le dilemme et le choix parfois pénible que certains pays en voie de développement, qui se retrouvent entre les politiques divergentes des pays développés, doivent faire, souvent malgré eux, même s'ils n'ont pas toujours les moyens de supporter les conséquences politiques et économiques de ce choix.

Certains pays du Tiers monde, ceux d'Afrique en particulier, semblent déjà avoir opté pour l'Europe dans la conduite de leurs relations commerciales. Il n'en va pas de même pour les pays des Antilles qui pourraient être forcés de choisir entre l'Europe et l'Amérique, particulièrement si la Grande-Bretagne adhérerait à la CEE. Lors de la dernière conférence des premiers ministres du Commonwealth, le premier ministre de la Jamaïque a posé le problème de la façon suivante :

If we do succeed in obtaining a commercial or association treaty with the Common Market, an area of concerns to us relates to the consequences that could flow from such an arrangement under which it is likely that the Caribbean will be called upon by the

enlarged community to make payment in the form of reverse preferences for any benefits which are received. At the same time, however, the United States has indicated that any scheme of generalized preferences for developing countries adopted by that country would not apply to any developing country which gives special preferences to some developed countries and not to all. Under this ruling, a special trading arrangement with the EEC involving reverse preferences would therefore, disqualify us from benefits under the United States Scheme. But, here is a case in which we literally are incapable of helping ourselves because we would have been forced to pay a price to safeguard our vital trade with the enlarged community which we obviously would prefer not to have paid, but having been forced to do so, we become excluded from the United States Scheme.... We are an example of a case of developing country being caught between the divergent policies of the developed countries and, clearly, this should not be so, given a genuine desire on the part of developed countries to help developing countries²¹.

On peut se demander si, comme l'a fait remarquer la revue *Jeune Afrique*²², les pays industrialisés n'ont pas profité de leurs propositions au Tiers monde pour vider leurs vieilles querelles. Les pays développés ayant été poussés à envisager des préférences généralisées, malgré eux et sans conviction, malgré les importantes divergences d'intérêts aussi bien entre eux qu'entre les pays bénéficiaires, il était probablement inévitable qu'il en fut ainsi.

En fait, depuis que les pays développés se sont entendus pour mettre en vigueur leurs systèmes nationaux malgré leurs désaccords persistants sur les éléments fondamentaux d'un système généralisé, la question des préférences est devenu un élément intégral de la stratégie commerciale des grandes puissances économiques. C'est ainsi que l'administration américaine espérait pouvoir appliquer ses propositions tarifaires pour faire oublier quelque peu le protectionnisme grandissant chez eux. Malheureusement, ces mêmes pressions protectionnistes sur le Congrès risquent fort d'en retarder sérieusement la mise en vigueur sinon d'en compromettre tout simplement l'existence²³. De son côté, la CEE a décidé de profiter de cette paralysie de l'Administration américaine pour créer l'image d'une entité commerciale libérale, tournée vers l'extérieur et consciente de ses responsabilités envers le Tiers monde²⁴. C'est ainsi qu'il semble que l'offre préférentielle généralisée communautaire puisse être mise en vigueur en juillet 1971 sans exiger de paralélisme de la part des États-Unis. Il en serait de même du Japon.

CONCLUSIONS

S'il est mis en vigueur par les principaux pays industrialisés, le régime de préférences généralisées permettra de freiner sinon d'endiguer les tendances vers la création de divisions verticales et de zones hémisphériques d'influence dans le

²¹ Address by the Prime Minister of Jamaica at the Commonwealth Prime Ministers' Conference in Singapore, Jamaica Information Service, News Release 80/71, January 21, 1971.

²² Revue *Jeune Afrique*, 10-16 décembre 1969.

²³ *The Journal of Commerce* (March 29, 1971) « US Lagging Behind on Preferences Plan », p. 1.

²⁴ *Europe*, Agence internationale d'information pour la presse, news series N° 777 (30 mars 1971), et *The Journal of Commerce* (April 1, 1971), « EEC Preferences Held a Major Force in Widening World Trade », p. 1.

monde. Il s'agit effectivement d'utiliser un instrument de discrimination commerciale généralisée pour limiter ou éliminer la discrimination commerciale sélective et régionale. Ceci, toutefois, ne remet pas en question les bases juridiques des relations entre les pays occidentaux et le Tiers monde, puisqu'il s'agit d'un acte autonome ne comportant aucune obligation contractuelle même si les cadres juridiques du GATT devront être adaptés à cause d'une dérogation au principe de non-discrimination. Le Directeur-général du GATT considère que ce développement pourra conduire à un système commercial multilatéral à deux paliers :

I see a situation now developing where, for sometime, a kind of two-stage system of non-discriminatory treatment may exist in the trading world. As a foundation would remain the generalized most favoured-nation tariff treatment for all GATT countries and, built upon this as a kind of temporary superstructure, basically non-discriminatory tariff preferences by developed for developing countries.... Measures of this sort represent an important new element in international trading relationships which the multi-lateral system of trade must accommodate in a positive and realistic way. They should help the phasing out of discriminatory preferential arrangements between developed and one of a few developing countries. Such arrangements run counter to the purposes of the generalized scheme of preferences. They provide a potent source of friction and disharmony among developing countries²⁵.

Il est difficile d'évaluer les effets de préférences tarifaires généralisées sur les recettes d'exportation des pays en voie de développement. Ces effets dépendront dans une large mesure de l'impact psychologique et économique sur le volume des investissements dans ces pays. Certains économistes ont calculé que ces exportations pourraient s'accroître de l'ordre de \$1 milliard par année²⁶. Il est certain, toutefois, qu'il ne s'agit pas d'une panacée aux problèmes et aux frustrations du sous-développement, surtout pour les économies qui reposent presque uniquement sur la monoculture. En fait, seulement une poignée de pays en voie de développement qui sont industriellement plus avancés — tels que l'Inde, le Pakistan, le Mexique, le Brésil, l'Argentine ou certains pays asiatiques — seront probablement en position de bénéficier pleinement de ce nouveau désarmement douanier. Même dans le cas de ces pays, toutefois, les bénéfices seront limités dans la mesure où les produits comme ceux à bas coût de revient ne profiteront pas ou peu de meilleures conditions d'accès sur les marchés mondiaux. De plus, ces préférences tarifaires ne seront utiles que dans la mesure où les autres politiques économiques des pays en voie de développement eux-mêmes seront aussi orientées vers le développement économique et l'exportation.

Le nouveau régime de préférences tarifaires généralisées est une mesure bien modeste quand on considère la dimension du défi du sous-développement économique. Il deviendra, toutefois, un instrument qui permettra d'intensifier la coopération internationale entre pays industrialisés et le Tiers monde pendant la deuxième décennie des Nations Unies pour le développement.

²⁵ LONG, Oliver, Directeur-général du GATT, « Trade of the Developing Countries : Opportunity and Response », conférence prononcée devant The Indian Institute of Foreign Trade, New Delhi, 12 novembre 1970

²⁶ PINCUS, John, *Trade, Aid and Development*, McGraw-Hill Book Company, 1968, pp. 225-230.